Editorial

Nueva revisión del «Pacto de Toledo»: ¿Es la garantía esperable para un sistema de pensiones «adecuadas y seguras»?

Hay una suerte de vínculo indisoluble entre la Democracia real y la Seguridad Social

Frances Perkins[1]

1. La crónica de una anunciada muerte inminente, la del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en un escenario de déficit de más de 20.000 millones de euros, ha vuelto a precipitar el –recurrente– debate sobre la –pretendida– insostenible situación financiera del sistema de pensiones públicas. Sin embargo, por enésima vez, tiene un fuerte aire de *déjà vu*. El debate alarmista sobre los problemas de viabilidad financiera de las pensiones suele armarse, desde 1984 en España, sobre situaciones de riesgo –actuales y futuros– presentadas como inexorables, al modo de los fatalismos y automatismos típicos de las «catástrofes naturales». Así, el aumento de la esperanza de vida de la población, sumado a una baja natalidad –en los años 50-60 del siglo pasado sucedió lo contrario (los efectos de ese *baby boom* se dejan sentir en el coste de las pensiones)–, llevaría irremisiblemente al envejecimiento poblacional *–riesgo demográfico–* que, a su vez, conllevaría un importante quebranto económico en el sistema, a añadir al que deriva de la profunda y larga crisis *–riesgo económico–*. Una crisis que merma la capacidad del sistema para abordar aquel –inmenso y creciente– coste de las «pensiones públicas» en un contexto de transformaciones económico-productivas que, no ya solo de modo coyuntural sino también de forma estructural, presiona a la baja aquella capacidad contributiva. ¿Por qué? Porque la producción, tecnológicamente automatizada hasta el extremo, y más que lo estará en el futuro próximo, cada vez se hace menos sobre el factor productivo que cotiza, el trabajo, y más sobre otros que no, la tecnología –el riesgo del fin del trabajo en la era digital (*el riesgo de digitalización*)–. En suma, la demografía y la economía –más si es digital (4.0)–, se presentarían como riesgos naturales del desarrollo humano temibles

La crónica de una anunciada muerte, la del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, ha vuelto a precipitar el debate sobre la situación financiera del sistema de pensiones públicas

[1] Secretaria de Trabajo de Estados Unidos. Impulsora de la *Social Security Act of 1935*.



para la sostenibilidad de las pensiones públicas, una suerte de misión prácticamente imposible, si no es al precio de (1) contener su gasto, de modo que se mantenga constante respecto del PIB, incluso reduciéndolo, aunque crezca el volumen de pensionistas y las cuantías de sus pensiones, y de (2) buscar el «complemento privado» de pensión pública, alimentándose mutuamente ambas «soluciones político-institucionales».

Una vez más, la demografía y la economía (reactualizando de forma permanente el fatalismo inherente a las «profecías» de Malthus), se utilizan como técnicas de fomento del miedo al futuro

Una vez más, la demografía y la economía (reactualizando de forma permanente el fatalismo inherente a las «profecías» de Malthus –que podemos presentar del siguiente modo: las necesidades humanas siempre crecerán más que su capacidad para disponer de los recursos necesarios para satisfacerlas óptimamente–) se utilizan como técnicas de fomento del miedo al futuro más inmediato, incluso al presente. Lo que no son sino fenómenos sociales constantes y normales, conocidos a lo largo de la historia y que tienen solución ordenada, se convertirán, de una forma deliberada («riesgo creado o fabricado», diría el sociólogo U. Beck), en amenazas. De ese modo, es más fácil justificar para los políticos (a modo de coartadas para otros)[2] las decisiones de política social que hagan más pequeños los sistemas públicos de pensiones –y en general de los sistemas de bienestar–, alto precio a pagar para que resulten más fácilmente sostenibles, con lo que emerge, una vez más, el enfoque sacrificial: más vale garantizar una pensión pública de cada vez menos capacidad de reemplazo (tasa de sustitución) del salario, que encontrarse un día, no tan lejano, sin ninguna pensión pública, porque quiebre el sistema, hoy deficitario y con un desequilibrio reciente. De nuevo, el FMI –«*alerta de la combinación de envejecimiento y deuda en España*»– se convierte en su abanderado, generando la convicción de tener una grave vulnerabilidad por el solo hecho del «envejecimiento de la fuerza laboral» –como si no fuese mucho más preocupante la baja tasa de actividad, la altísima de paro, el desempleo juvenil…– combinada con nuestra fuerte deuda pública.

Para que esa decisión de política resulte creíble se envuelve en infinidad de datos macroeconómicos, acompañado de una imagen: la deforme pirámide de población española –gráfico 1–, en la que se quiere dibujar, del modo más antiestético posible, los problemas de la tasa de dependencia de nuestro sistema –porcentaje de población de más de 65 años cada 100 personas en edad de trabajar–. Esta es superior a la media mundial, pero análoga o en muchos casos inferior a la de los países de nuestro entorno –Alemania, Italia, Francia, etc.; gráfico 2–.

[2] *Vid*. Fernández Cordón, J. A.: «La coartada demográfica», periódico semanal *Ahora*, núm. 41, 2016.

Gráfico 1. **Pirámide de población**

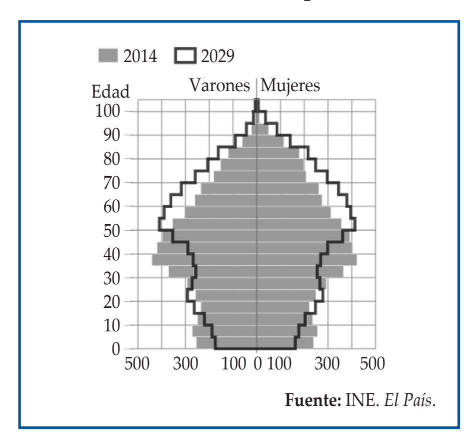
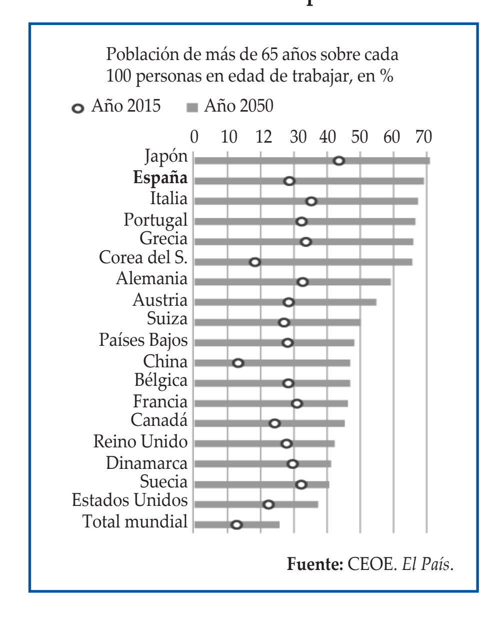



Gráfico 2. **Tasa de dependencia**



Desde esta perspectiva de la cuestión demográfica como riesgo natural –que, como tal, solo puede generar automatismos de decisión–, aislada o combinada con el riesgo económico, todavía se insiste en que el futuro aún resultaría más alarmante, pues las previsiones del INE y de Eurostat consideran que esa debilitada «ratio o tasa de dependencia» se deteriorará aún más. En 2050 –año que es muy del gusto de demógrafos y actuarios, pues a más largo nos fíen la estimación menos podremos recordarles que se equivocaron– sería del 33,4 %, y, por supuesto con expectativa de mayor crecimiento, en una espiral sin fin. Claro, poco o nada nos dicen, como sí hacen otros



La tasa de dependencia, puro indicador demográfico, no tiene apenas significado en un contexto de desempleo e inactividad elevados

especialistas demógrafos, en que ni esas cifras son más allá de unas estimaciones –no siempre coincidentes entre el INE y Eurostat– ni, lo que más cuenta, la tasa de dependencia, puro indicador demográfico, no tiene apenas significado en un contexto de desempleo e inactividad elevados, como es el caso español, en el que solo el 57 % de los que tienen entre 16 y 65 años tienen una ocupación retribuida. Además, un porcentaje creciente lo es a tiempo parcial –con la erosión que ello genera al sistema de cotización–. Consecuentemente, existe un elevadísimo margen para que ese riesgo de reducción de activos se compense con un crecimiento del empleo –y de los salarios–, al margen de que también cabe propiciar un «envejecimiento activo» real (mayor compatibilidad entre pensión y trabajo: generalización de la figura de pensionista-trabajador). En suma, no hay nada predeterminado e inexorable en la demografía[3], sino que depende de la economía y de la política (y normas).

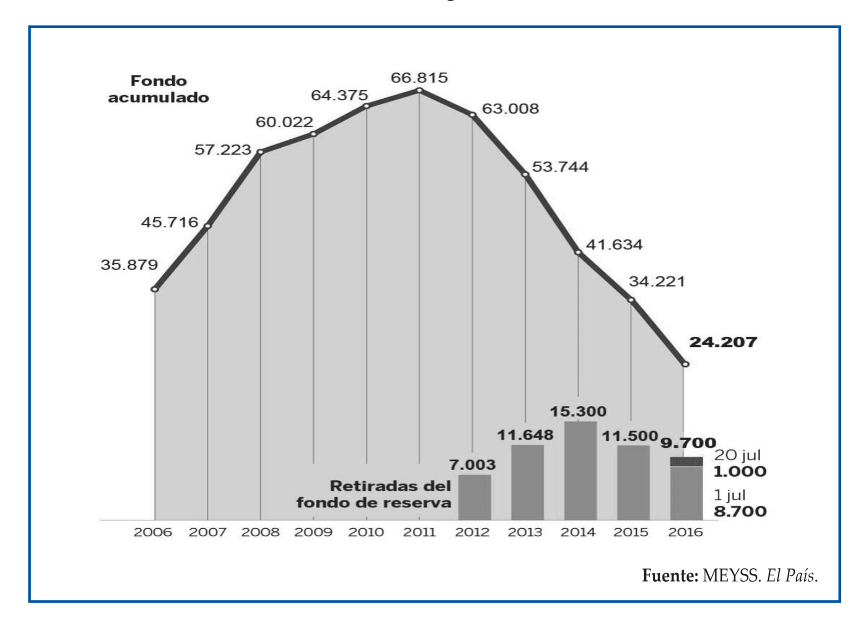
Pero claro, si la «verdad» del «riesgo demográfico» es menos inexorable y feroz de lo que nos quieren hacer ver, hay que cargar ahora las tintas sobre la «verdad económica», de modo que la pretendida «verdad de los números» –sobre la relatividad de los discursos sobre el bienestar de las personas– termine de desmontar cualquier resistencia. Su acceso es muy fácil y se distribuye con fluidez, para que estén disponibles a la ciudadanía –que quiera saberlo, claro–. Así: el déficit de la Seguridad Social es de casi 20.000 millones de euros, el mayor de toda la historia posconstitucional. De los 66.815 millones de «hucha» –técnica creada para que se compensaran los desequilibrios de crisis coyunturales– que teníamos, apenas nos quedarían 20.000 millones, y bajando, de modo que el año 2017 conocerá su fin (gráfico 3). Pero habrá que seguir haciendo frente al pago de 9,4 millones de pensiones/mes, y creciendo, con un coste superior a los 8.500 millones de euros/mes (incrementos del 3 % respecto del año anterior). Se debe tener en cuenta que se han perdido más de 2 millones de cotizantes, mientras han crecido en más de 1 millón los nuevos pensionistas. Pero el empleo ya no sería la auténtica garantía de la nómina de los pensionistas, pues como ilustra la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), hay desfases (1 punto) entre el crecimiento del número de afiliados (en torno al 3 %) y la recaudación (solo en torno al 2 %).

El crecimiento del empleo ya no asegura el aumento de la recaudación

Esto es, paradójicamente, el crecimiento del empleo ya no asegura el aumento de la recaudación, o, cuando menos, no garantiza que haya una relación adecuada y proporcional entre aquel y este. Una doble garantía institucional de financiación del sistema público –una, estructural (cotización), otra coyuntural (Fondo de Reserva)– debilitada, una de manera parcial, pero agresiva –el sistema de cotización está lleno de «agujeros negros»– y otra casi finada (2017 verá su fin).

[3] *Vid*. Fernández Cordón, J. A.: «El futuro (demográfico) no es tan crudo», en Anuario 2015 del Grupo Joly de Andalucía.

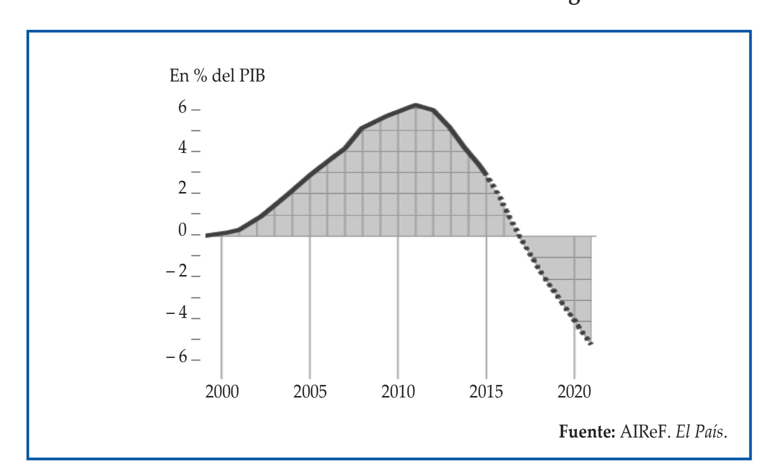
Gráfico 3. **Fondo de Reserva de la Seguridad Social** (*en millones de euros*)



Fuente: MEYSS. *El País*.

Peor aún. Si bien 2016 debería marcar un punto de inflexión –será el de mayor déficit de la Seguridad Social (pese a ser uno de los de mayor creación de empleo)–, conforme a los estudios de AIReF, el déficit acompañará al sistema otra Legislatura, salvo que se tomen medidas relevantes –como trasladar costes al Estado, creciendo, entonces, su déficit–. El saldo negativo –desviación presupuestaria– será, en suma, sostenido, porque la moderación del gasto a causa de las reformas (Ley 27/2011; Ley 23/2013; RDL 5/2013) no es acompañado por el esperado incremento significativo de ingresos.

Gráfico 4. **Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social**

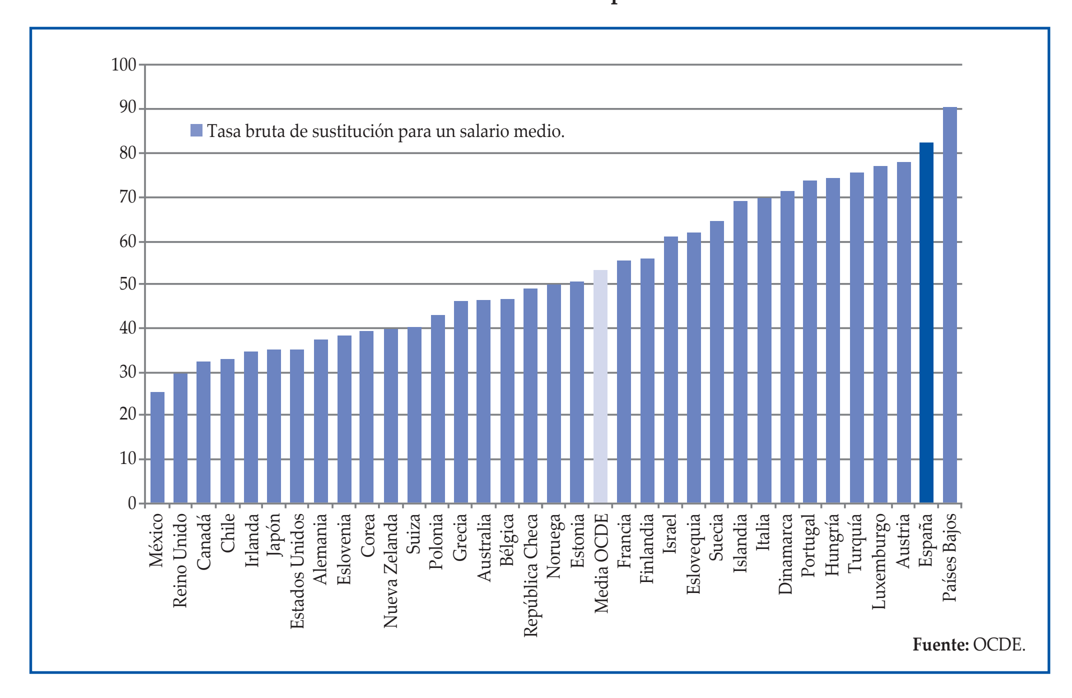


Fuente: AIReF. *El País*.



Entonces, la «culpa» será de la cuantía de las pensiones: ¿son muy altas? Este desajuste se produciría en un sistema en el que apenas un 0,32 % cobra la pensión máxima (2.567 €), siendo solo uno de cada tres pensionistas «mileuristas» –los demás están por debajo de ese umbral (hoy de «privilegio», otrora de «pauperización»)–, al tiempo de que casi 3 de cada 10 pensionistas quedarán en 2017 por debajo del SMI (707 €, como prevé el RDL 3/2016). Una vez entre en vigor el «factor de sostenibilidad» (2019), en dos décadas la Comisión Europea (informe de 2015) estima que la tasa de sustitución del 79 % del salario pasará solo al 49 %. De este modo, se conseguiría cambiar a negativo un valor hoy positivo. En efecto, España es el país que mayor pensión pública pagaría en relación al último salario (tasa de sustitución), según datos de la OCDE –gráfico 5–[4]: el importe de la pensión de jubilación se situaría en torno al 80 %. Esta cobertura supera la media de la OCDE –apenas un 52 %–. Sin embargo, como se ve, una vez que entren en vigor las dos reformas precedentes –y si no se cambian–, nuestra tasa de sustitución se situaría notablemente por debajo de la media.

Gráfico 5. **Tasa bruta de sustitución para un salario medio**



Fuente: OCDE.

No deja de ser paradójico este dato, revelador realmente de las profundas contradicciones que existen en esta materia entre unos discursos y otros de las propias autoridades internacionales más influyentes en esta materia –OCDE, FMI, Comisión Europea–. En efecto, si bien estas instituciones no paran de promover políticas que llevan a una reducción de las pensiones públicas, a su vez alertan de

4 *Vid.* *https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/informe-sobre-pensiones-de-la-ocde-que-le-depara-el-futuro-a-espana.html*

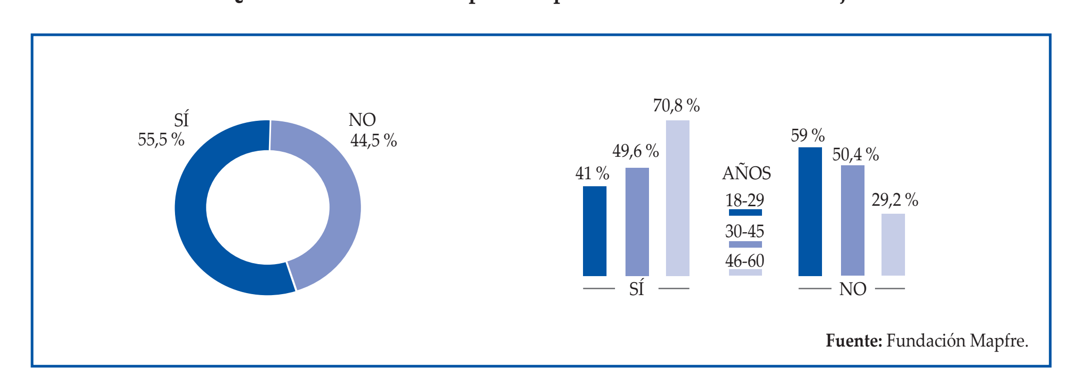


que cuando son bajas ni pueden colaborar al desarrollo económico –sostenimiento de la producción sobre el consumo– ni respetan los compromisos internacionales de «pensión pública suficiente». Para la OCDE, si la tasa de sustitución de la pensión respecto de salario está por debajo del 70 % del último percibido, entonces no cabe en modo alguno hablar de «pensión suficiente», aunque, ciertamente, a diferencia de lo que sucede respecto del SMI, no exista ninguna norma internacional que, como la Carta Social Europea para aquel –sitúa el salario mínimo en un 60 % del salario neto medio del país–, blinde ese concepto, hoy urgido de reconocimiento y garantía jurídicos. Y sin embargo, sigue proponiendo reformas orientadas a reducir la pensión pública, a favor del «complemento» de pensión privada (*Panorama de las pensiones de la OCDE 2016*), aunque reconoce expresamente los grandes riesgos que soporta, en tal caso, quien adopte decisiones de ese tipo para su jubilación.

Para la OCDE, si la tasa de sustitución de la pensión respecto de salario está por debajo del 70 % del último percibido, entonces no cabe en modo alguno hablar de «pensión suficiente»

2. Más allá de la fatiga que causa la lectura constante de tan áridas y frías cifras para la gran mayoría de las personas, ¿tienen su efecto? Pues a juzgar por los más recientes estudios parece que sí. Aunque se trate de un «estudio de parte» –la entidad autora, Mapfre[5], no es neutral–, expresa el sentir de la mayor parte de la población española. Según esos estudios –gráfico 6–, prácticamente 1 de cada 2 españoles no confía en una pensión pública de jubilación, menos en que esta pueda ser «suficiente y adecuada» (arts. 41 y 50 CE). Al contrario, un 60 % estaría «seguro» de que será inferior a 900 euros (150 menos que la «pensión media actual»; concepto a no confundir con la «pensión más frecuente» –la más difundida en la población–, que es inferior, del mismo modo que el salario medio español –22.600 €– es notablemente superior al «salario más frecuente» (unos 17.000), según la encuesta –cuatrienal– de estructura salarial del INE. Asimismo, el 80 % considera que su pensión no será suficiente.

Gráfico 6. **¿Confías en recibir una pensión pública en el momento de tu jubilación?**



Fuente: Fundación Mapfre.

5 *Vid*. Fundación Mapfre: *Opinión de los españoles sobre el sistema de pensiones*, 2016.



Es por eso que («solo») 1 de cada 3 reconocería que está dedicando una parte de sus ahorros a complementar su jubilación, a través de pensiones privadas, lamentando tal estudio una situación de tan reducida «cultura de previsión social privada» para la jubilación. Precisamente, otros estudios elaborados por entidades del ramo –aseguradora Aviva y consultora Deloitte; tampoco imparciales sobre este tema– llegan a la conclusión de que para hacer efectivo el estándar de pensión suficiente de la OCDE (garantía de una pensión de calidad o adecuada) es necesario que cada trabajador español ahorre una media de *7.700 euros/año* (los 25 millones de jubilados entre 2017 y 2057 necesitarían ahorrar en su conjunto 191.500 millones de €/año). Pero ¿cómo ahorrar 600 euros/mes para la jubilación en un salario –el más frecuente– que apenas llega a 1.200 euros/mes? Ciertamente eso sí sería un genuino «milagro socio-económico».

3. Entonces, ¿qué hacer para abordar tan fantástico desafío salvando, sin heroísmos, unos riesgos tan inexorables y desmedidos y unas situaciones tan contradictorias? ¿No hay fórmulas de garantía que nos permitan afrontar con suficiente racionalidad y serenidad, también con seriedad, sin ocurrencias arriesgadas (por ejemplo, sacar las pensiones de viudedad no ya solo de la rama de prestaciones contributivas, sino incluso del sistema, transfiriéndolo, como pura asistencia social, a las comunidades autónomas), este imperativo ético, económico y jurídico que es salvaguardar adecuadamente un sistema de pensiones públicas (1) materialmente suficientes (satisfacción de necesidades), (2) jurídicamente seguras (protección de la confianza legítima en la pensión pública como derecho fundamental) y (3) económicamente sostenibles (estabilidad de su financiación)? Tan formidable reto sería la misión encomendada a la nueva «*revisión del Pacto de Toledo*», ardua, pero necesaria, tarea en la que parecen coincidir no ya solo analistas, económicos, demógrafos, jurídicos, sociológicos, sino los propios sujetos agentes –los partidos y los interlocutores sociales–, así como el Gobierno y el Parlamento, evidenciando la urgencia de hacerlo ya[6], si bien con diferenciados puntos de vista, a menudo incluso enfrentados, tanto en el sentido y alcance último de esa revisión, como en un buen número de las medidas concretas ya avanzadas a tal fin. De modo que, para unos, la solución está en sacar toda una rama de prestaciones –las de muerte y supervivencia– del bloque contributivo, pagándolo vía impuestos (unos 22.000 millones), mientras que para otros esa opción sería inaceptable, sin perjuicio de reclamar, para todo el sistema de pensiones, no para unas prestaciones en concreto –que de ese modo se estigmatizarían– una garantía (de exacción) fiscal, no ya actuarial –cotizaciones–.

Una apuesta de reordenación general de las fuentes de financiación del sistema, hoy claramente decantadas hacia la cotización –como evidencia el gráfico 7–, en pro de una mayor fiscalidad, contestada de forma general por influyentes sectores de opinión, incluyendo al Gobierno[7], que ve en la idea de los impuestos específicos un «recargo de solidaridad» que podría perjudicar «la competitividad». Por lo tanto, la vía no sería abrir de esa forma radical el sistema, sino depu-

6 *Cfr*. Economistas Asesores Laborales del Consejo General de Economistas: «Pensiones: Urge revisar el Pacto de Toledo».

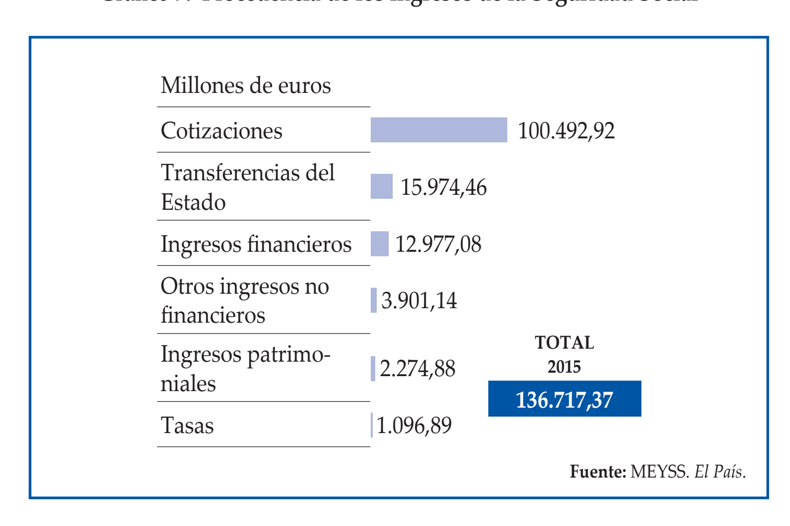
7 Una síntesis del debate en *http://economia.elpais.com/economia/2016/07/10/actualidad/1468175966_726644.html*



rar de forma más precisa la distinción entre prestaciones de carácter contributivo, cuyo equilibrio entre ingresos –por cuotas– y gastos –por pensiones– sí debe estar asegurado, de modo que sean las no contributivas, así como otros aspectos propios del sistema –como los altos gastos de gestión–, los que salgan de los impuestos. De este modo, son numerosas las variantes que se apuntan para una «depuración» desde dentro del sistema.

Estas van desde dejar funcionar libremente el «índice de revalorización» –sin los correctores de hoy, que habrían evitado una caída de las pensiones en 2016 de más de 3 puntos, cuando han crecido al mínimo, 0,25 %–, compensando esas caídas socialmente insostenibles con impuestos, lo que contrasta de raíz con la propuesta, vetada gubernamentalmente, pero que cuenta con el favor de la mayoría parlamentaria, de subir las pensiones un 1,2 %, para recuperar el poder adquisitivo perdido con ese índice de revalorización (Proposición de Ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social), a la «redefinición del concepto de prestación contributiva», reduciéndola a su mínima expresión a fin de aliviar la financiación con cuotas, cargando sobre impuestos –pensiones de viudedad; sistema especial de cotización agrario, etc.–, sin modificar estructuralmente el modelo –así lo propone CC. OO.; pero no es de la misma opinión UGT–, pasando por la mejora de la progresividad de las cuotas (des-topar las bases de cotización; adecuar las bases de cotización de los trabajadores autónomos, etc.).

Gráfico 7. **Procedencia de los ingresos de la Seguridad Social**



4. No pareciera, pues, que se tienen las mejores mimbres para un pacto necesario. Sin embargo, hay puntos de notable encuentro para la esperanza, respirándose un cierto «aroma de consenso», siquiera sea de mínimos, aunque lo que se necesite sea otro más ambicioso, de verdadera modernización y mejora del entero sistema público de pensiones en particular, y del



sistema de protección social en general. Así, en primer lugar, hay una coincidencia sustancial en el diagnóstico: el actual desequilibrio del sistema no se debe a un «exceso de gasto», que todos consideran ya suficientemente moderado con las reformas precedentes, surtiendo más efectos en los próximos años (el porcentaje del PIB no sería superior al 12 %, inferior al de la mayor parte de los países europeos más desarrollados), sino a un «defecto de ingresos». Ergo, no es posible el reajuste sin más financiación (a corto y a largo plazo).

Hay puntos de notable encuentro para la esperanza, respirándose un cierto «aroma de consenso», siquiera sea de mínimos

No es poca cosa esta coincidencia, porque significa que el signo de la próxima reforma del sistema no será el propio de las últimas, la dirección de los recortes (la poda), debiéndose mantener en su totalidad para el Gobierno (retraso de la edad legal de jubilación, aumento del periodo de cómputo, endurecimiento del retiro anticipado, factor de sostenibilidad, índice de revalorización regresivo, etc.), exigiendo revisión o contrarreforma, para otros, sino de mejora de la financiación, a través de una mayor transferencia de recursos del Estado al sistema, por vía de los impuestos, como es natural. La diferencia está, lógicamente, en el cómo, donde, como se ha apuntado, las diferencias «campan por sus fueros». No obstante, en segundo lugar, en el ámbito de las medidas también empieza a haber ciertos consensos. Así sucede, por ejemplo, en relación con una medida de reforma interna al sistema, esto es, del lado de la financiación con cuotas, como es el promovido *«des-tope» de las bases máximas de cotización*, a fin de gravar una amplísima masa salarial que, hasta el momento, quedaba libre de la misma, pues todo lo que se percibe por encima de 3.642 euros/mes (base máxima de cotización de 2016) no aporta al sistema. Se calcula por diversos estudios que esa «base imponible social» estaría en torno a unos 26.000 millones de euros, con lo que su gravamen social podría aportar nada menos que unos 7.000 millones de euros adicionales.

Así sucede con el «des-tope» de las bases máximas de cotización. Pero este «des-tope» elevará el gasto de las pensiones cuando los actuales cotizantes pasen a ser pensionistas

Como es natural, esta medida, en la que existe un total acuerdo, tiene sus «contraindicaciones», porque ese «des-tope», para seguir siendo contributivo, elevará el gasto de las pensiones cuando los actuales cotizantes pasen a ser pensionistas, por lo que se precisará, como es obvio, algunas decisiones de corrección de esa dimensión de justicia contributiva por los imperativos solidarios de justicia distributiva. En todo caso, con este tipo de medidas, se evidencia –en línea con la dominante concepción tributaria de la cotización– la preocupación por la progresividad del sistema –al igual que el fiscal–, porque varios estudios económicos ponen de relieve no ya solo la débil progresividad de la cotización, sino incluso su relativa «regresividad». ¿Qué significa esto? Pues que se pide un mayor esfuerzo contributivo respecto de los ocupados con remuneraciones menores que respecto de los mejor retribuidos, aunque, es cierto y conviene ponderarlo debidamente,

esto se traduce también en una mejora de la protección para aquellos y menor para estos. Consecuentemente, en esta propuesta va a concurrir no solo un objetivo de mejora de la recaudación, sino de mayor incentivo de la cotización social pública, en detrimento de la privada –su mayor incidencia en los trabajadores más cualificados y en empresas grandes afectará, más que probablemente, a los «planes de pensiones del sistema empleo», por lo que habrá que atender a este efecto indirecto en el futuro, pues es un espacio relevante para la negociación colectiva en este tipo de empresas–.

Tan claro tiene el Gobierno que aquí sí hay consenso que no le ha importado adelantar la medida

Tan claro tiene el Gobierno que aquí sí hay consenso que no le ha importado adelantar la medida, como evidencia la primera norma de «autoridad», por tanto unilateral, dictada en esta recién estrenada Legislatura. Si el artículo 9 del Real Decreto-Ley 3/2016 eleva un 3 % el tope máximo de las bases de cotización, así como de las bases máximas de cotización aplicables en cada uno de los regímenes que así lo establezcan, a partir del 1 de enero de 2017, su artículo 10 anuncia mayores aumentos. Eso sí, no será de forma unilateral, pues se ajustarán «a las recomendaciones efectuadas [...] por la Comisión Parlamentaria Permanente de Evaluación y Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo y los acuerdos en el marco del diálogo social». Ese «aroma de acuerdo» –cierto, más por necesidad que por convicción– está detrás del aumento del SMI (disp. adic. única), aunque la fuente paccionada no se explicite.

5. No es este el único ámbito donde parece existir acuerdo de reforma. También parece haberlo en la necesidad de corregir una de las principales fuentes de erosión institucional –uno de esos «agujeros negros» a los que me referí *ut supra*– de las bases de cotización del sistema: la multiplicación e intensificación de las reducciones de cuotas sociales como principal reclamo o incentivo para la creación de empleo y autoempleo, como las célebres –y contraproducentes– «tarifas planas», que tanto furor han hecho –y siguen haciendo– en las políticas de empleo. Como es bien sabido, a diferencia de las bonificaciones (algo menos de 2.000 millones de euros para 2016), que asume el Estado a través de los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal –SPEE–, las reducciones van a la caja común de la Seguridad Social (2.000 millones en 2016; tabla 1). Más allá de su necesaria reordenación real, con el reconocimiento de la escasísima eficacia y eficiencia de estos incentivos, que solo tienen un «efecto sustitución» (no determina la voluntad de crear el empleo, sino solo la modalidad contractual) y por «tiempo limitado» (hasta que dura la bonificación), el Gobierno parece asumir que, de mantenerse, no será a costa de la Seguridad Social, sino que irá al presupuesto del SPEE (esto es, al Estado).

El Gobierno parece asumir que, de mantenerse los incentivos al empleo, no será a costa de la Seguridad Social, sino que irá al presupuesto del SPEE



Tabla 1

(datos en millones de euros)

Bonificaciones fomento del empleo	Presupuesto inicial	Ejecutado	Presupuesto políticas activas	Peso de las bonificaciones en el total de presupuesto de políticas Activas
2014	1.222	1.332	4.041,56	30,2 %
2015	1.500	1.478	4.712,11	31,8 %
2016	1.635	523 (hasta abril)	5.241,63	31,2 %

Reducciones de cotizaciones a la Seguridad Social	2015	2016
	1.855	2.100

Fuente: SEPE.

Conviene poner de relieve que esta medida de recalificación de la naturaleza de este tipo de incentivos –pasando de reducciones a bonificaciones– es especialmente urgente si, como parece, llega a Ley la *Proposición de Ley de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*. En ella, se insiste en aliviar la carga social a los autónomos como vía para promover el emprendimiento, incluida la extensión temporal de la tarifa plana –art. 3–. Si bien ahora no podemos analizarla con detalle –habrá tiempo cuando se publique la ley–, este tema es central, pues alimentará la «burbuja social del emprendimiento»: el RETA acumula nada menos que 6.600 millones de déficit, 1/3 del total, cuando apenas aporta el 20 % de los afiliados, con bases mínimas en su mayoría, que lleva a pensiones mínimas.

6. Tampoco parece que vaya a haber problema alguno en asumir otra vía interna de alivio financiero –por redefinición de la naturaleza del gasto, sin necesidad de un cambio de modelo o de enfoque en relación con el ya vigente (principio de separación de fuentes de financiación)–: la reconducción de los gastos de gestión-administración del sistema hacia la transferencia de rentas del Estado y no con cargo a cuotas, como ahora, indebidamente, sucede. En efecto, en un plano estrictamente técnico-institucional, no es forzado concluir que la gestión pública de un servicio de esta misma naturaleza debe financiarse con cargo a las cuentas propias del nivel administrativo a que compete tal actuación, aunque lo haga a través de una entidad de carácter autónomo –entidades de gestión de la seguridad social–. Las cotizaciones sociales han de pagar las prestaciones (relación de protección), no la gestión de las mismas (relaciones de afiliación, recaudación y administración). Si a los gastos de personal (2.357 millones de euros) sumamos los llamados gastos corrientes en compra de bienes y servicios (1.478 millones), la cantidad resultante no es menor (unos 4.000 millones de euros). En suma, razones, sean estructurales –verdadera naturaleza jurídica del gasto de Administración pública–, sean de coyuntura –el déficit galopante–, aconsejan esa transferencia.

> **Que el Estado asuma el déficit generado por la decisión social e institucional de crear un nuevo sistema especial agrario**

7. Abierta al debate, pero más peliagudo para alcanzar un acuerdo, está otra medida propuesta para seguir aligerando la carga contributiva del sistema de pensiones, reduciendo la de solidaridad del sistema: que el Estado asuma el *déficit generado por la decisión social e institucional de crear un nuevo sistema especial agrario*, como fórmula para integrar en el RGSS a los trabajadores agrarios asalariados procedentes del extinto REA (Ley 28/2011). Ciertamente, esta medida tiene un efecto desigual territorialmente. Entre las condiciones para proceder a tal integración estuvo la de fijar, y mantener, una *importante reducción de la cuota patronal de quienes se inscribieran en el sistema especial –disp. adic. 2.ª Ley 28/2011 (actual disp. trans. 18.ª TRLGSS)–*.

Esta reducción responde, como es natural, a un objetivo loable, y necesario, pero resulta externo a la rama contributiva del sistema: el fomento de la actividad agraria, es decir, un objetivo de política socio-económica irrenunciable en España todavía hoy, pero que ha de canalizarse, de nuevo, por las vías adecuadas. De esta conciliación de objetivos fueron plenamente conscientes los acuerdos de integración del REASS en el RGSS, que no solo prevé el aumento gradual (principio de progresividad temporal) del tipo de cotización efectivo a cargo de las empresas (hasta un 15,5 % en 2031), sino que se preveía la revisión, en el pasado 2015, de ese acuerdo de reducción. Consecuentemente, quizás ha llegado el momento de dar contenido a ese acuerdo y precisar que deben ser los Presupuestos Generales del Estado los que asuman esa «reducción de cotizaciones sociales» respecto de las que pagan las restantes empresas, por lo que no deben ser aquellas sino el Estado el que asegure el objetivo social.

8. Más difícil aún de asumir por el Gobierno será, desde esta misma lógica de aumentar los ingresos del sistema público de pensiones desde su interior, corregir de forma sistemática la erosión institucional de las bases de cotización derivadas de las reformas legales, laborales y sociales, adoptadas por el Gobierno desde 2012, buena parte de ellas unilaterales y quebrando el «espíritu y la letra» del Pacto de Toledo. A la referida reducción-exención de cuotas como principal incentivo ocupacional (nuevas y viejas «tarifas planas»), así como a la intensificación de las formas atípicas de empleo (trabajo a tiempo parcial), y la devaluación salarial como forma de competitividad prevalente (el RDL 3/2016 parece anunciar que sí está dispuesto a revisar, al menos parcialmente), habría que sumar –RDL 20/2012– la reducción de la tasa de cobertura por desempleo –se ha pasado de una tasa cercana al 80 % en 2010, a la situada en torno al 56 % actual–. Este recorte de la prestación por desempleo no solo ha supuesto reducir el nivel de protección social cuando más alta era su necesidad, por la elevadísima tasa de paro, sin que se haya compensado por las sucesivas prórrogas de los sucedáneos, como el «Prepara» –la última con el RDL 1/2016–, ni por el reciente acuerdo del Gobierno sobre el Programa de Acción Conjunta para la Mejora de la Atención a las Personas Paradas de Larga Duración, sino que también ha privado de ingresar al sistema –cierto que, de nuevo en virtud de aportaciones a cargo de otra entidad pública estatal, el SPEE– casi *3.000 millones de euros*. Esta cantidad sería la resultante de



la diferencia entre lo recaudado en el año 2015 por este concepto (unos 6.700 millones –cotización por unos 2.224.172 beneficiarios–), y lo que se hubiera podido recaudar de haber mantenido la tasa en el nivel del año 2010 (unos 9.600 millones de euros –correspondientes a 3.209.310 beneficiarios–). Aunque, claro está, el gasto social también hubiese sido mayor. En todo caso, una vez más se comprueba cómo una medida social siempre tiene beneficios económicos, y otra de recorte social siempre tiene negatividades económicas.

Donde es evidente que el desacuerdo será mayor es en la refinanciación fiscal del entero sistema de Seguridad Social

9. Pero donde es evidente que el desacuerdo será mayor es en la refinanciación fiscal del entero sistema de Seguridad Social, intervención de reforma que mira no ya al interior sino al exterior del sistema y que se proyecta no en el corto sino en el largo plazo. Si el Gobierno hace bandera de la suficiente garantía que para el sistema supondría el reconocimiento legal de los compromisos de financiación pública de las pensiones, sus críticos enfatizan la debilidad de una fórmula tan genérica como disponible para el Gobierno de turno, como probarían todas las reformas de recorte producidas unilateralmente en los años 2012 y 2013. Por eso, se pide una garantía fiscal adecuadamente formalizada que, de manera finalista, y con las cualidades típicas de este recurso, como es la progresividad, complemente al entero sistema, cubriendo sus necesidades de cobertura más allá del sistema de cotizaciones (en línea con la *Contribution Sociale Géneralisée* francesa (CSG), que pagaría el 35 % de sus pensiones).

En esta perspectiva de clara «re-fiscalización» de la garantía financiera del sistema de pensiones públicas estarían de acuerdo, con matices, UGT y CC. OO.[8], e incluso la CEOE, siempre y cuando se asegurara una reducción de las cotizaciones sociales, a fin de liberar recursos para mayor inversión y, por lo tanto, más empleo, una vez que denuncian un tipo de cotización empresarial superior al que sería promedio de la OCDE («barrera a la creación de empleo»), y, naturalmente, siempre que ese desplazamiento de la carga del sistema al Estado no redunde en una subida impositiva que grave más a las empresas, volviéndose un círculo vicioso contra la competitividad y, al final, contra la creación de empleo[9]. Sea como fuere, lo cierto es que este enfoque fiscalista, ciertamente posible, e incluso recomendable, hasta un cierto punto, exige el cumplimiento de un presupuesto previo: la mejora de la capacidad del sistema fiscal español para obtener una recaudación suficiente. Pero este resultado está hoy muy lejos de ser satisfactorio. Por lo tanto, el riesgo de estas soluciones basadas en transferir las mayores cargas posibles del sistema de pensiones a la Hacienda Pública es el de «vestir a unas Santas» (las pensiones) para «desnudar a otros Santos» (el Estado), que, como es sabido, está hoy urgido –por la Comisión Europea y su gobernanza económica– de reducir el déficit público que le han impuesto y que no consigue domar.

8 *Vid*. «Blindar las pensiones». En *http://elpais.com/elpais/2016/11/28/opinion/1480328980_646514.html*

9 *Vid. 15 Reformas para consolidar la recuperación*. En *http://contenidos.ceoe.es/resources/image/15_reformas_consolidar_recuperacion_2015_10.pdf*

La OCDE, en su citado informe sobre «perspectivas de pensiones 2016» solo es partidaria de cubrir con impuestos las pensiones no contributivas, pero las contributivas entiende que únicamente deberían financiarse con cotizaciones, para evitar el temido desequilibrio presupuestario. La diversidad de opciones ya se ha evidenciado en las diferentes comparecencias tenidas en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo.

10. Ciertamente, ni podemos ni debemos ir más allá en este debate sobre la financiación de la Seguridad Social para corregir su nuevo déficit, más provocado por decisiones políticas que por «riesgos naturales» –demográficos, económicos, etc.–. Habrá tiempo cuando se plasme en el programa de reformas legislativas que volveremos a vivir en este año que ahora debuta. Incluso cuando entren en vigor, de terminar aprobándose, las reformas propuestas –Documento de 13 de diciembre de 2016– por la Comisión Europea de las reglas de coordinación entre los Sistemas de Seguridad Social. Estas, sobre la excusa de evitar abusos, pretenden habilitar a los Estados miembros –en línea con lo que hiciera para el Reino Unido, a fin de que no se fuera, aunque no sirviera, parece, de mucho– para condicionar el acceso de los no nacionales –incluso comunitarios– a prestaciones de Seguridad Social –no solo a las asistenciales, como hasta ahora– a un requisito económico: ser «sujetos económicamente activos» (esto es, tener recursos; lo que no deja de ser muy paradójico), consolidando e intensificando la evolución jurisprudencial muy restrictiva en la materia –STJUE de 14 de junio de 2016, C-308/14–; un comentario crítico de la misma en el número de octubre 2016).

Pero sí entiendo necesario hacer algunas puntualizaciones, desde el enfoque del jurista social. En primer lugar, por urgido y conveniente que resulte el debate de la financiación de las pensiones, siempre enmascara un interesado –más ideológico que científico– reduccionismo de la cuestión social del sistema público de pensiones, porque nos sitúa en el acotado terreno de la «pensión sostenible» (enfoque económico-actuarial) en vez del que debería ser más propio, en el plano social y jurídico-constitucional, también internacional: el de la «pensión adecuada» (o suficiente) y el de la «pensión segura». En segundo lugar, y en relación con esta primera puntualización, conviene precisar que constitucionalmente no hay predeterminación de cuál ha de ser la fuente de financiación; tanto daría que primara más la vía de la cotización (el modelo contributivo y actuarial) que la de los impuestos (modelo solidario y distributivo), o viceversa.

Lo instrumental –la financiación– no puede imponerse a lo sustancial: la suficiencia de una pensión razonablemente segura

Ahora bien, sentado que sí prima un sistema de reparto sobre el de capitalización –que deja únicamente en un nivel «voluntario» o «libre»–, lo que sí exige es que garantice a toda la ciudadanía –no solo a los trabajadores– una «pensión suficiente» (adecuada para satisfacer las necesidades de una vida digna) y «segura» (fuera del albur de la decisión de cada Gobierno de turno, sin perjuicio de que su intensidad sí pueda ser variable según cada programa político). Al respecto, es bueno recordar que la experien-



cia histórica de la Seguridad Social enseña que la fiscalización mayor del sistema, en detrimento de las cotizaciones, suele conllevar menor intensidad de protección, esto es, tiene un riesgo genético de (mayor) «asistencialización» de la protección, con lo que se desnaturalizaría la garantía de «pensión pública suficiente» –que va más allá de su necesaria y adecuada revalorización, aunque nuestro Tribunal Constitucional ni siquiera proteja este elemental nivel de garantía, a diferencia del Tribunal Constitucional italiano–. En suma, lo instrumental –la financiación (cuyo modelo diferencial siempre tiene ventajas e inconvenientes)– no puede imponerse a lo sustancial: la suficiencia de una pensión razonablemente segura.

La pensión pública suficiente y segura ha superado el debilitado reconocimiento como garantía institucional para ser un derecho social fundamental y valorarse como una formidable inversión, no solo social, sino económica

Pero es a este respecto donde, como advertimos al inicio de este Editorial, se comienza a perder la batalla, en la medida en que la reductiva visión de las pensiones como «gasto» a equilibrar se ha impuesto (curiosamente, el creciente gasto militar anunciado se propone por la Comisión Europea que no compute para el déficit público; pero sí lo hace indefectiblemente el –progresivamente decreciente propuesto– de pensiones). Sin embargo, con ello se ignora no solo que la pensión pública suficiente y segura ha superado el debilitado reconocimiento como garantía institucional para ser un derecho social fundamental, sino su valoración como una formidable inversión, no solo social, sino económica, como *Frances Perkins*, la primera mujer Secretaria de Trabajo de Estados Unidos, hiciera ver a sus conciudadanos hace más de 80 años. Claro, era la era gloriosa de Roosevelt, no la ominosa de Trump. No obstante, la hermosa lucha por el derecho social fundamental a una pensión adecuada y segura sigue viva.

Cristóbal Molina Navarrete
Director